



Bundesministerium  
für Verkehr und  
digitale Infrastruktur

# Sicherheitsstrategie für die Güter- verkehrs- und Logistikwirtschaft

Schutz kritischer Infrastrukturen und verkehrsträgerübergreifende Gefahrenabwehr





# Inhalt

Vorwort .....	2
1. Zweck .....	3
2. Kritikalität und Verwundbarkeit .....	4
3. Risiken und Gefahren .....	6
4. Aufgaben, Rollen und Verantwortlichkeiten .....	7
5. Sicherheitsgrundsätze und Maßnahmen .....	8
5.1 Leitlinien .....	8
5.2 Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Logistiksystems .....	8
5.3 Zielgerichtetes und wirtschaftliches Handeln über risikobasierte Ansätze .....	12
5.4 Förderung eines branchenübergreifenden Verständnisses von Sicherheit .....	15
5.5 Vertrauensvolle Zusammenarbeit und strukturierter Dialog .....	17
5.6 Bewusstsein und Wissen der Akteure verbessern .....	19
5.7 Fortsetzung und Ausbau der internationalen Zusammenarbeit .....	22
6. Ausblick .....	24

# Vorwort

Eine moderne Mobilitätsinfrastruktur und ein leistungsfähiges Logistiksystem sind das Rückgrat einer mobilen Gesellschaft und einer wachstumsorientierten Volkswirtschaft. Mit seinem hohen Grad an Industrialisierung, globaler Verflechtung und seiner zentralen Lage mitten in Europa ist Deutschland wie kaum ein Land der Welt auf reibungslos funktionierende Lieferketten angewiesen. Deutschland ist hier gut aufgestellt. Der in diesem Jahr erneut von der Weltbank verliehene Titel „Logistikweltmeister“ verdeutlicht dies. Unsere nationalen sowie grenzüberschreitenden Güter- und Warenströme müssen aber nicht nur organisatorisch auf hohem Niveau ‚gemanagt‘ werden, sie müssen vor allem auch sicher sein. Angesichts eines weltweit veränderten Bedrohungspotentials ist die Gewährleistung dieses Anspruchs alles andere als selbstverständlich.

Zusammen mit der Logistikwirtschaft weiß die Bundesregierung um die Bedeutung dieses Themas und hat in ihrem gemeinsamen „Aktionsplan Güterverkehr und Logistik“ einen entsprechenden Auftrag zur Entwicklung einer umfassenden Sicherheitsstrategie formuliert. Diesen Auftrag haben wir im Kontext der Nationalen Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen erfüllt und legen die nunmehr erarbeitete Sicherheitsstrategie vor. Ziel dieser Strategie ist es, durch ein von Staat und Wirtschaft wahrgenommenes Risiko- und Krisenmanagement schwerwiegenden Unterbrechungen der Güterversorgung durch externe Einwirkungen und damit verbundenen möglichen volkswirtschaftlichen Schäden vorzubeugen. Neben dem Erhalt und gezielten Neu- und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und der Förderung innovativer Technologien in Verkehr und Logistik versteht sich diese Strategie als weitere wichtige Säule für die Sicherung umfassender Mobilität.

Bei unserer Sicherheitsstrategie geht es weniger um einen umfangreichen Katalog „harter“ Maßnahmen, sondern um eine Verbesserung des Instrumentariums zur Sicherung und zum Ausbau der politischen Steuerungs- und Koordinierungsfähigkeit. Kernanliegen der gemeinsamen Vorsorge von Staat und Wirtschaft ist es, längerfristige infrastrukturseitige Störungen und Ausfälle möglichst zu verhindern bzw. im Ereignisfall durch ein effektives Krisenmanagement schnell und angemessen reagieren zu können.



Bei der Ausgestaltung dieses Krisenmanagements ist zugleich darauf zu achten, dass die zur Sicherung der Lieferketten in Betracht kommenden Interventionen mit möglichst geringen Belastungen des Verkehrs- und Warenflusses einhergehen. In den Leitlinien der Sicherheitsstrategie sind daher wichtige Eckpunkte, wie z. B. die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen, die Aufrechterhaltung des freien Warenverkehrs sowie international abgestimmtes Handeln fest verankert worden.

Größtmögliche Sicherheit und präventiver Schutz vor Störungen der Waren- und Güterströme erfordern Sensibilität sowie gemeinsames und transparentes Handeln. Unsere jetzt erarbeitete Sicherheitsstrategie will beides: Dem Sicherheitsanspruch durch klare Handlungsempfehlungen entsprechen und zugleich die Wettbewerbsfähigkeit des Industrie-, Wirtschafts- und Logistikstandort Deutschland sichern.

Dorothee Bär MdB  
Parlamentarische Staatssekretärin beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur und Koordinatorin der Bundesregierung für Güterverkehr und Logistik

# 1. Zweck

Diese Strategie legt dar, wie das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) zusammen mit seinem Geschäftsbereich die Aufgabe des Schutzes kritischer Infrastrukturen und der verkehrsträgerübergreifenden Gefahrenabwehr versteht und wahrnimmt. Dabei geht es um die zentralen Herausforderungen für die Sicherheit in der Lieferkette und einen funktionierenden Verkehrs- und Warenfluss sowie um die geeigneten Mittel zur Bewältigung dieser Herausforderungen. Die Strategie richtet sich damit zunächst an die Behörden im Geschäftsbereich des BMVI. Sie ist Grundlage und Anleitung für Aktivitäten der Gefahrenabwehr, die alle Verkehrsträger berücksichtigt.

Aber die Sicherheit der Lieferkette kann nur zusammen mit der Verkehrswirtschaft verbessert werden. Daher sind die Unternehmen der Güterverkehrs- und der Logistikwirtschaft sowie ihre Verbände ebenfalls Adressaten der Strategie. Sie werden in die Umsetzung der abgeleiteten Maßnahmen eingebunden.

Bedrohungen machen nicht an Grenzen Halt. Aus diesem Grund greift die Strategie auch Handlungsansätze im staatenübergreifenden und europäischen Kontext auf. Dies betrifft Verhandlungen in internationalen Organisationen sowie die Zusammenarbeit mit anderen Staaten und Wirtschaftsverbänden.



## 2. Kritikalität<sup>1</sup> und Verwundbarkeit

Die Wirtschaftsräume der Welt sind heute stark miteinander vernetzt: Menschen und Waren überwinden große Entfernungen in kürzester Zeit, Informationen werden sekundenschnell transferiert, Handel und Dienstleistungen weltweit diversifiziert. Dieses globale System ist ohne ein leistungsfähiges und zuverlässiges Transportwesen nicht denkbar. Nahezu alle produzierenden Wirtschaftsbereiche sind von funktionierenden Lieferketten und zuverlässiger Logistik abhängig. Branchenübergreifend sorgen sie dafür, dass Güter zur richtigen Zeit dort sind, wo sie gebraucht oder verbraucht werden. Eine stetige Versorgung mit Waren ist längst für die Verbraucherinnen und Verbraucher zur Normalität geworden. Logistik sorgt für Effizienz, sie ist Innovationstreiber und schafft weltweit Arbeitsplätze. Zu Recht werden Güterströme und Verkehrswege daher als „Lebensadern“ unserer Gesellschaft bezeichnet.



Durch die internationale Arbeitsteilung und den hohen Anteil von Im- und Exporten ergibt sich für Deutschland eine hohe Abhängigkeit von funktionierenden Ver-

kehrsströmen. Die Säulen unseres Wohlstandes sind der stete Zufluss von Rohstoffen und der weltweite Absatz in Deutschland hergestellter Waren über ein leistungsfähiges Logistiksystem. Güterverkehr kann als Basisinfrastruktur bezeichnet werden, weil ohne ihn die Wertschöpfung und die Ver- und Entsorgung zum Erliegen kämen. Die Bundesregierung hat den Sektor „Transport und Verkehr“ im Rahmen der im Jahr 2009 verabschiedeten Nationalen Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen daher in die Liste der Sektoren mit kritischen Infrastrukturen eingeordnet.<sup>2</sup>

Definition kritischer Infrastrukturen gemäß der Nationalen Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen:

„Kritische Infrastrukturen sind Organisationen oder Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden.“<sup>3</sup>

Neben dieser Definition haben sich die Bundesressorts für die Bundesebene auf eine einheitliche Sektoren- und Brancheneinteilung der kritischen Infrastrukturen verständigt. Danach unterteilt sich der als kritisch definierte Sektor „Transport und Verkehr“ in die sechs Branchen: Luftfahrt, Seeschifffahrt, Binnenschifffahrt, Schienenverkehr, Straßenverkehr und Logistik. Diese bereits erfolgte Festlegung kritischer Infrastrukturen im Transportsektor über die Branchenebene hinaus fortzusetzen, ist Gegenstand der Umsetzung der Sicherheitsstrategie (siehe 5.6).

<sup>1</sup> Kritikalität wird umschrieben als „relatives Maß für die Bedeutsamkeit einer Infrastruktur in Bezug auf die Konsequenzen, die eine Störung oder ein Funktionsausfall für die Versorgungssicherheit der Gesellschaft mit wichtigen Gütern und Dienstleistungen hat“ (Bundesministerium des Innern: Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen, 2009, S. 5)

<sup>2</sup> a. a. O., S. 5

<sup>3</sup> a. a. O., S. 3

Diese Ausführungen verdeutlichen, wie abhängig unsere moderne, hochvernetzte Gesellschaft von einem verlässlichen Transportsystem ist. Punktuelle Ausfälle einiger wichtiger Verkehrsknoten können genügen, um abhängige Produktions- und Versorgungsbereiche signifikant einzuschränken oder gar temporär zusammenbrechen zu lassen. Die Schutzkommission beim Bundesministerium des Innern stellt in ihrem Gefahrenbericht fest, dass moderne, funktional stark differenzierte Gesellschaften „als Folge des gesellschaftlichen Fortschritts und einer komplexen technischen Vernetztheit zunehmend verwundbar“ werden.<sup>4</sup>

Unsere Verwundbarkeit erhöht sich mit einer punktgenauen Ausrichtung der Produktion auf die Nachfrage. Problemverschärfend sind immer schlanker werdende, zugleich aber an Komplexität zunehmende internationale Lieferketten. Lagerhaltung, Redundanzen und Rückfallebenen wurden in den vergangenen Jahrzehnten aus Effizienzgründen abgebaut. Eine – aus Umweltschutz- und Kapazitätsgründen sinnvolle – Bündelung von Transporten und Engpässe bei den Verkehrsinfrastrukturkapazitäten werden die Verwundbarkeit langfristig weiter erhöhen und somit die Widerstandsfähigkeit des Güterverkehrs gegenüber externen Einwirkungen schwächen.



<sup>4</sup> Schutzkommission: Vierter Gefahrenbericht, 2011, S. 130

# 3. Risiken und Gefahren

Entsprechend den weltweiten Veränderungen sind die Risiken und Gefahren für die Güterverkehrs- und Logistikwirtschaft sehr vielfältig. Sie lassen sich in drei große Bereiche einteilen:

1. direkte Einwirkung auf Gütertransporte selbst oder auf die notwendige Infrastruktur durch physische Gewalt, sei es durch fahrlässige Handlungen (sog. menschliches Versagen) oder durch absichtliches Herbeiführen (z. B. mittels Explosivstoffen),
2. Wirkung von Naturereignissen, wie z. B. Extremwetterlagen, Hochwasser, Pandemien, und
3. Risiken, die sich aufgrund der Vernetzung der modernen Gesellschaft und dem technischen Wandel ergeben bzw. erhöhen.

Gefahren gehen insbesondere von terroristischen Anschlägen auf Verkehrsmittel bzw. durch die Verwendung von Verkehrsmitteln als Waffe aus. Eine Vielzahl der in den westlichen Industriestaaten verübten Attentate des vergangenen Jahrzehnts fand im öffentlichen Verkehrsraum statt. Die versuchten Bombenanschläge mit manipulierten Luftfrachtsendungen im Oktober 2010 haben die verlagerte Bedrohung auch im Frachtbereich vor Augen geführt.

Daneben ergeben sich Ausfallrisiken durch die Folgen der globalen Klimaveränderungen. Häufigkeit und Intensität von Extremwetterlagen mit negativen Auswirkungen auch auf den Transportsektor werden zunehmen. Die Folgen des Orkans Kyrill im Jahr 2007 für den Eisenbahn- und Luftverkehr in Deutschland seien hier genannt. Die Hochwasserereignisse der Jahre 1997, 2002, 2006 und 2013 haben länderübergreifend zu erheblichen Schäden an der Verkehrsinfrastruktur geführt. Auch die mehrtägige Einstellung der Zivilluftfahrt im April 2010 in weiten Teilen Nord- und Mitteleuropas durch die Aschewolke nach einem Vulkanausbruch kann als Beispiel für die erheblichen Konsequenzen von Naturereignissen herangezogen werden.

Schließlich gibt es systemimmanente Gefahren, die aus selbst erzeugter Komplexität und Interdependenzen moderner, global agierender Gesellschaften entstehen. So kann der Ausfall eines Teilsystems über Kaskadeneffekte auch entfernte Lebens- und Wirtschaftsbereiche treffen. Die Folgewirkungen auf internationale Lieferketten durch das Seebeben vom 11. März 2011, den darauf folgenden Tsunami und die Nuklearkatastrophe in Japan haben diesen Risikobereich aufgezeigt. Auch Störungen durch virtuelle Angriffe auf kritische Infrastrukturen können aufgrund der hohen Energie- und IT-Abhängigkeit der Logistik nicht mehr ausgeschlossen werden.



Szenarien mit dieser Tragweite lösen signifikante Konsequenzen für den Güterverkehr und die Logistik aus. Sie liegen im Zielspektrum dieser Sicherheitsstrategie, weil ihre Bewältigung aufgrund ihrer Komplexität ein besonderes Maß an horizontaler und vertikaler Kooperation, eine besondere Vorsorge und ein zielgerichtetes Handeln voraussetzt. Außerhalb der Betrachtungsweise der Strategie liegen hingegen alltägliche und gewöhnliche Gefahren- und Schadenslagen oder kurzfristige Störungen, wie beispielsweise kurze und/oder lokal begrenzte Betriebsstörungen. Sie können in aller Regel durch selbstständige Maßnahmen der Betreiber und Unternehmen oder durch die Katastrophenschutzbehörden der Länder erfolgreich bewältigt werden.



# 4. Aufgaben, Rollen und Verantwortlichkeiten

Die beschriebenen Risiken und Gefahren haben negative Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung staatlicher Institutionen und die Unternehmen der Güterverkehrs- und Logistikwirtschaft.

Der Staat ist Garant für die öffentliche Sicherheit und die Bereitstellung der Versorgung mit Gütern und Leistungen, die für den Menschen als lebenswichtig erachtet werden (Daseinsvorsorge). Seine Aufgaben liegen vorrangig im Rahmen der Bereitstellung der entsprechenden Infrastruktur. In Krisenfällen ist die öffentliche Hand für die Sicherstellung einer Grundversorgung der Bevölkerung verantwortlich, wenn übliche Marktmechanismen nicht mehr funktionieren. Für diese besonderen Fälle verfügt die Bundesregierung mit dem Verkehrsleistungsgesetz (VerkLG) über ein leistungsfähiges Instrument zur Sicherung von ausreichenden Verkehrsleistungen.

Die Transport- und Logistikdienstleistungen selber erfolgen in aller Regel durch Privatunternehmen. Auch vormals staatliche Leistungen werden heutzutage überwiegend durch private oder privatisierte Unternehmen erbracht. Mit dieser Entwicklung verlagert sich die Verantwortung für die Sicherheit dieser Einrichtungen und Dienstleistungen zunehmend auf die Privatwirtschaft. Bei der Prävention und Reaktion auf Gefahren müssen öffentliche Hand und Privatwirtschaft daher zusammenarbeiten.

Ergänzend zu den öffentlichen Maßnahmen stellen sich die Unternehmen und Infrastrukturbetreiber ihrer Verantwortlichkeit – aufgrund gestiegener gesetzlicher Anforderungen, aber auch wegen steigender Erwartungen der herstellenden und verladenden Wirtschaft an ein betriebliches Risikomanagement und nicht zuletzt aus Eigeninteresse an einer zuverlässigen Dienstleistungserbringung.

# 5. Sicherheitsgrundsätze und Maßnahmen

## 5.1 Leitlinien

Die Bewältigung der Herausforderungen, die sich aus einer veränderten Bedrohungslage und den sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen ergeben, setzt eine grundlegende Orientierung voraus. Der nachfolgenden Strategie liegen daher folgende Eckpunkte für eine angemessene Sicherheit in der Güterverkehrs- und Logistikwirtschaft zugrunde, die von allen Beteiligten berücksichtigt werden sollen:

- Herstellung eines möglichst hohen Sicherheitsniveaus bei möglichst geringer Belastung der Akteure und angemessenem Ressourcenbedarf; vorherige Kosten-Nutzen-Prüfungen.
- Verkehrsträgerübergreifende Zusammenarbeit bei der Ermittlung und Reduzierung maßgeblicher Risiken und Schwachstellen zur Erreichung einer möglichst hohen Zuverlässigkeit des Gesamtsystems.
- Im Schadensfall schnelle und koordinierte Reaktion zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit des Logistiksystems, zumindest aber Abmilderung der Folgen durch Gewährleistung der wichtigsten Transportprozesse und -infrastrukturen mit hoher Kritikalität.
- Einbinden aller für die Verwirklichung der Sicherheitsstrategie relevanten Akteure und Transparenz durch regelmäßige Konsultationen.
- Festlegung von Zielen anstelle einer Festlegung bestimmter Mittel oder Technologien; vorrangig Verständigung auf freiwillige Maßnahmen und branchenspezifische Selbstregulierung statt starrer Regulierung.
- Konvergenz mit den Strategien und Regularien internationaler Partner; Einsatz für ein möglichst europäisch oder international abgestimmtes Handeln, wo Wertschöpfungsketten außerhalb Deutschlands beginnen, verlaufen oder enden.
- Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen.

## 5.2 Stärkung der Widerstandsfähigkeit<sup>5</sup> des Logistiksystems

Internationale Lieferketten, von denen weite Teile der Bevölkerung und der Industrie abhängig sind, sind anfällig für externe Einwirkungen. Die Anstrengungen zur Verbesserung der Sicherheit im Gütertransport müssen sich daher zunächst darauf richten, das bereits vorhandene Schutzniveau der Transportwege, Verkehrsinfrastrukturen und transportierten Güter durch geeignete Schritte weiter zu erhöhen. Allerdings haben sowohl terroristische Anschläge (z. B. in den Vereinigten Staaten von Amerika im Jahr 2001, in Spanien im Jahr 2004 sowie 2005 in Großbritannien) als auch die Ereignisse im Nachgang der Vulkanaschewolke im Jahr 2010 oder die Folgen des Seebebens vor der Küste Japans im März 2011 deutlich gemacht, dass eine vollständige Verhinderung schädigender Ereignisse nicht zu erreichen ist.

### Absicherung der Sicherheit und Zuverlässigkeit:

Das BMVI setzt sich dafür ein, dass die bereits bestehende hohe Sicherheit und Zuverlässigkeit in den Branchen des Güterverkehrs und der Logistik trotz Leistungssteigerungen, Kosteneinsparungen, sich ändernder Risiken und der Einführung neuer Technologien künftig mindestens gleich bleibt. Hierzu müssen in Zukunft neben die Bemühungen um Prävention auch Aktivitäten zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Güterverkehrs gegen die Vielzahl von Bedrohungen treten sowie Maßnahmen, die eine schnelle Bewältigung möglicher Störungen unterstützen; dabei ist die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen in den Blick zu nehmen. Wesentliches Ziel muss es sein, das Logistiksystem insgesamt widerstandsfähiger, agiler und robuster zu machen. Dies kann nur Hand in Hand mit der Privatwirtschaft gelingen, da auch Geschäftsprozesse und Verhaltensmuster der Marktakteure darauf ausgerichtet werden müssen, Logistikketten möglichst resilient gegenüber externen Risiken zu machen.

<sup>5</sup> Der Begriff lehnt sich an den englischen Begriff „Resilience“ an. Er umfasst im Zusammenhang mit dieser Strategie die Aspekte: Schutz, Zuverlässigkeit, Redundanz, Krisenreaktion und Wiederherstellung.

Die Widerstandsfähigkeit des Logistiksystems soll auch im Rahmen des neuen Bundesverkehrswegeplans 2015 berücksichtigt werden. Hierzu werden derzeit Gefahren durch erhöhte Ausfallrisiken von Verkehrsinfrastrukturen im Rahmen mehrerer Forschungsprojekte untersucht. Dazu zählen Studien des Forschungsprogramms KLIWAS<sup>6</sup>, in denen klimabedingte Änderungen der Abflüsse und Wasserstände für Binnenwasserstraßen abgeschätzt werden. Wichtige Kriterien für die Beurteilung der Relevanz von Ausfallrisiken im Zuge der Erarbeitung des Bundesverkehrswegeplans 2015 sind die Häufigkeit sowie die Folgen von Ausfällen. Auch sind die unterschiedliche Betroffenheit der Verkehrsträger zu berücksichtigen und, ob Ausfälle im Netz durch Ausweichstrecken anderer Verkehrsträger kompensiert werden können.



Aber auch beste Strategien können nicht alle Risiken eliminieren. Aus diesem Grund ist die Vorbereitung auf den Eintritt und den Umgang mit Schadensereignissen eine wichtige Aufgabe. Besonders in länderübergreifenden bzw. national bedeutsamen sowie internationalen Gefahren- und Schadenslagen ist ein im Vorfeld abgestimmter Handlungsrahmen für die Bewältigung von elementarer Bedeutung. Eine verkehrsträgerübergreifende Notfallplanung für Szenarien mit großer Tragweite soll daher entwickelt und insbesondere die Risiko- und Krisenmanagementpläne von Staat und Privatwirtschaft besser miteinander verknüpft werden.

#### Verkehrsträgerübergreifende Notfall- und Krisenreaktionspläne:

Zur Erhöhung der Reaktionsfähigkeit wird das BMVI unter Einbeziehung der Wirtschaft verkehrsträgerübergreifende Notfall- und Krisenreaktionspläne für ausgewählte Szenarien<sup>7</sup> entwickeln. Hierzu werden die vorhandenen Notfallplanungen erhoben und auf Aktualität und Stimmigkeit überprüft. Im Fall von Lücken sollen gemeinsam neue Pläne aufgebaut bzw. bestehende Pläne weiterentwickelt werden. Bestandteile der szenariorientierten Planungen können sein: Alarmierungswege, wichtige Ansprechstellen, Reaktions- und Eskalationsprozesse, Aspekte der Koordinierung, Informationsflüsse von Staat und Wirtschaft zur gemeinsamen Lagebildgewinnung, Kommunikationswege, technische Details.

Das BMVI wird sich auch an Aktivitäten für staatenübergreifende Szenarien beteiligen und die Ausarbeitung entsprechender Notfallplanungen auf internationaler Ebene aktiv mitgestalten.

<sup>6</sup> BMVI-Forschungsprogramm KLIWAS – Auswirkungen des Klimawandels auf Wasserstraßen und Schifffahrt – Entwicklung von Anpassungsoptionen

<sup>7</sup> Mögliche Szenarien mit Bundesrelevanz wurden bereits bei der Strategiearbeit identifiziert, wie z. B. koordinierte terroristische Anschläge oder Ereignisse mit großer Wirkung in der Fläche (u. a. Extremwetterlagen, Hochwasser, langanhaltende Strom- oder IT-Ausfälle).

Der Grundstein für ein erfolgreiches Krisenmanagement ist die frühzeitige Abstimmung und Vernetzung der jeweiligen Ziele, Strukturen und Prozesse sowie der Fähigkeiten und Mittel aller Akteure. Dabei kommt den als kritisch für das Gemeinwesen, die Innere Sicherheit oder die Versorgung von Schlüsselindustrien einzustufenden Einrichtungen und Prozessen besondere Bedeutung zu.

#### Optimierung der Krisenmanagementstrukturen auf nationaler Ebene:

Das BMVI wird im Wege einer Studie eine Untersuchung und Optimierung der Krisenmanagementstrukturen im Ressort, im Geschäftsbereich und im Zusammenwirken mit der Transportwirtschaft vornehmen. Bestandteile der Untersuchungen werden sein:

- Erfassung und Analyse der existierenden Krisenmanagementstrukturen sowie der bestehenden Regelungen; Aufbau und Ablauforganisation des Krisenmanagements im BMVI und der nachgeordneten Behörden, die mit Krisenmanagementaufgaben betraut sind,
- Vernetzung mit anderen Bundesressorts sowie ausgewählter Betreiber kritischer Infrastrukturen im Verkehrsbereich mit staatlichen Stellen in verschiedenen Krisenszenarien,
- Empfehlungen, wie die unterschiedlichen Aufgaben und Zuständigkeiten der einzelnen Behörden, des BMVI sowie der Verkehrswirtschaft zu einem einheitlichen Krisenmanagementsystem zusammengeführt werden können.

Auf der Grundlage der Untersuchungen wird das BMVI ein Grundsatzpapier zum Krisenmanagement in der Bundesverkehrsverwaltung erstellen.

Erfolgreiches Krisenmanagement basiert auf aktuellen und verlässlichen Informationen. Der Informationsfluss von staatlichen Stellen in die Wirtschaft – und umgekehrt im Wege wechselseitiger Kommunikation – ist im Ereignisfall



ein wichtiger Bestandteil, um zu einem einheitlichen Lagebild und umfassenden Informationsstand bei allen Beteiligten zu gelangen. Zurückliegende Erfahrungen haben hier Verbesserungsbedarf gezeigt, um die Reaktionsfähigkeit aller Beteiligten auf Seiten des Staates und in der Güterverkehrs- und Logistikwirtschaft zu stärken.

#### Einrichtung einer Kommunikationsplattform für den Krisenfall:

Zur Verbesserung der Kommunikation im Krisenfall wird das BMVI eine Informations- und Kommunikationsplattform entwickeln und einrichten, die Behörden, Verbände und Unternehmen der herstellenden, verladenden und transportierenden Wirtschaft nutzen können, um in Krisenfällen von gleichen Entscheidungsgrundlagen ausgehen zu können. Hierfür sind der Bedarf und die Fähigkeiten der jeweiligen Akteure beim Austausch von lagerelevanten Informationen für das Zusammenwirken bei der Krisenbewältigung zu erheben. Die Kommunikationsplattform soll in Form einer Internetseite als Informations- und Kommunikationsbasis für alle Zielgruppen und als zentrale Anlaufstelle fungieren. Sie wird beim Lagezentrum des BMVI eingerichtet, das die Zusammenarbeit der einzelnen Beteiligten im Krisenfall koordiniert.



Die bestehenden Verfahren und Instrumente in der Lieferkettensicherheit – sowohl verkehrsträgerspezifisch (z. B. in der Schifffahrt oder Luftfahrt) als auch -übergreifend, (z. B. durch das Zollrecht oder bei der Beförderung von gefährlichen Gütern) – haben bereits zu einem hohen Sicherheitsniveau im Gütertransport geführt. Die existierenden Ansätze bilden das Fundament für die weitere Verbesserung der Sicherheit und sind bei allen neuen oder fortzuentwickelnden Maßnahmen zu berücksichtigen, um Widersprüche und Duplizierungen zu vermeiden.



#### Prüfung des Bedarfs für weitere Schutzmaßnahmen:

Besonders in Einrichtungen mit hoher Kritikalität kann ein nicht ausreichender Schutz Auswirkungen haben, die über den betroffenen Bereich weit hinausgehen. Aus diesem Grund ist hier ein geeigneter Mindeststandard in der Sicherheit erforderlich. Nach Ermittlung und Bewertung kritischer Infrastrukturen in den Branchen des Sektors „Transport und Verkehr“ (siehe 5.6) wird das BMVI eine nähere Untersuchung und Bewertung des bestehenden, insbesondere durch branchenspezifische Maßnahmen erreichten Schutzniveaus durchführen. Dort, wo die Untersuchungen Defizite aufzeigen, sollen die Prävention und vorhandene Schutzmaßnahmen in gemeinsamen Aktivitäten mit den Verbänden und Unternehmen optimiert werden. Dabei werden freiwillige Maßnahmen, Handlungsempfehlungen und branchenspezifische Selbstregulierung anstelle einer pauschalen Regulierung angestrebt. Die Konzepte zum Schutz kritischer Infrastrukturen<sup>8</sup> des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) können ein Ansatzpunkt im Sinne eines Mindeststandards sein. Wichtige Schutzmaßnahmen sind u. a.: Betriebliche Notfallpläne, Sicherheitsbeauftragte, Pandemiepläne, Aufklärungs-/Schulungs-/Sensibilisierungsveranstaltungen, Notstromkonzepte, Standards in der IT-Sicherheit, Maßnahmen des Objektschutzes etc.

<sup>8</sup> Zum Beispiel das Basisschutzkonzept zum Schutz kritischer Infrastrukturen sowie der Leitfaden zum Risiko- und Krisenmanagement



### 5.3 Zielgerichtetes und wirtschaftliches Handeln über risikobasierte Ansätze

Neben einer gut ausgebauten, zuverlässigen Transportinfrastruktur benötigen Güterverkehrs- und Logistikdienstleister sichere IT-Systeme, funktionstüchtige Fahrzeuge und Ladungsträger sowie Gebäude und Anlagen. Damit bietet das weit verzweigte Logistiksystem zahlreiche Ziele für den Eintritt extern verursachter Störungen. Aufgrund von Wirtschaftlichkeitserfordernissen und begrenzter Mittel sind daher zum einen eine Fokussierung auf die am meisten risikobehafteten Bereiche und zum anderen eine Priorisierung der Schutzziele erforderlich.

Effizienter Gütertransport lebt von der Offenheit und Schnelligkeit des Logistiknetzes. Eine vollständige Kontrolle sämtlicher beförderter Güter, wie sie zum Teil in den vergangenen Jahren gefordert wurde, erscheint angesichts dessen wenig sinnvoll. Undifferenzierte Sicherheitsmaßnahmen bergen die Gefahr, Ressourcen aus stärker risikobehafteten Bereichen abzuziehen und am Ende die Risikobilanz zu verschlechtern. Der Schlüssel liegt in der Verlagerung der Sichtweise auf ein risikoorientiertes Vorgehen: Es sollte weniger darum gehen, pauschal eine möglichst hohe Anzahl aller denkbaren Anschlagziele oder sonstiger Risikobereiche abzusichern. Stattdessen sind gemeinsam mit der Wirtschaft Entscheidungen über die Bereiche des Güterverkehrs mit dem höchsten Risiko zu treffen. Wo ein nicht akzeptables Risiko, hohe Kritikalität oder eine besondere Verwundbarkeit gegeben ist, ist das Schutzniveau durch geeignete Maßnahmen zu erhöhen. So können die nur begrenzt vorhandenen Ressourcen gebündelt und zielgerichtet eingesetzt werden.

#### Förderung risikoorientierter Aktivitäten:

Das BMVI setzt und fördert politische Rahmenbedingungen, damit Maßnahmen zum Schutz kritischer Infrastrukturen und der verkehrsträgerübergreifenden Gefahrenabwehr möglichst zielgerichtet und wirtschaftlich zur Anwendung kommen. Um dies sicherzustellen, befürworten wir Ansätze, die ein risikoorientiertes Vorgehen zum Gegenstand haben. Aufgrund der herausgehobenen Bedeutung von strategischen Risikoanalysen unterstützt das BMVI entsprechende Initiativen auf europäischer und internationaler Ebene und wird hieran im Rahmen seiner Möglichkeiten mitwirken. Sie bilden die Grundlage für eine regelmäßige Bewertung des Sicherheitsniveaus im Transportsektor und für neue politische Initiativen und Entscheidungen zur Verbesserung der Gefahrenabwehr.

Risikoanalysen, bei deren Bewertung auch Kosten-Nutzen-Aspekte berücksichtigt werden sollten, sind als Entscheidungsgrundlage eine wichtige Voraussetzung für eine abgeleitete Sicherheitskonzeption. Sie erlauben neben einer Priorisierung eine effiziente Ausgestaltung der Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit im Güterverkehr und können den Aufwand bei allen Beteiligten erheblich reduzieren. Dabei ist das Wissen über die maßgeblichen Risikofaktoren und der daraus folgenden Verwundbarkeit des Güterverkehrs systematisch zu erfassen und mit den relevanten Akteuren zu teilen. Die zentrale Herausforderung wird sein, die wesentlichen Informationen und Kompetenzen zu erkennen, miteinander zu vernetzen und neue Verwundbarkeiten rechtzeitig zu ermitteln. Zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit gegenüber neuen Risiken ist der seit den Terroranschlägen des 11. September 2001 überwiegend verfolgte, auf bestimmte Gefährdungen, einzelne Einrichtungen oder Prozessabläufe bezogene Ansatz zu erweitern: Zum einen sollte die Fortentwicklung der Schutzkonzeption weitere Gefahrenarten und Szenarien einbeziehen (sog. Allgefahrenansatz), zum anderen bedarf es einer Gesamtbetrachtung und stärkeren Ausrichtung auf den Schutz und die Aufrechterhaltung der kritischen Infrastrukturen, die wesentliche Funktionen und Dienstleistungen im stark vernetzten System des Gütertransports erbringen (sog. Systemischer Ansatz).



#### Durchführung von Risikoanalysen:

Im Rahmen der Strategieentwicklung hat das BMVI verschiedene Szenarien<sup>9</sup> identifiziert, die von hoher Bedeutung für die Funktionsfähigkeit des Güterverkehrs sind. Diese Szenarien gilt es im Wege von Risikoanalysen näher zu untersuchen, um das bestehende Wissen über die relevanten Risiken und Gefahren im Transportsektor und die zu erwartenden Folgen ihres Eintritts auszubauen. Branchen- und Behördenvertreter werden in das Vorgehen einbezogen, um Schwachstellen, Verwundbarkeiten und Abhängigkeiten verkehrsträgerübergreifend zu ermitteln und Gegenmaßnahmen zu erarbeiten. Erster Schritt wird die Priorisierung der zu untersuchenden potenziellen Gefahren sein. Vorhandene

Analysen und Abschätzungen – wie zum Beispiel die in einigen Verkehrsbereichen bereits existierenden Bedrohungs-, Gefahren- und Risikoabschätzungen, die Risikoanalysen für den Bevölkerungsschutz des Bundes (§ 18 Abs. 1 des Gesetzes über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes) oder vergleichbare sicherheitspolitische Abschätzungen internationaler Organisationen – werden einbezogen. Das BMVI wird zudem prüfen, inwieweit Informationen weiterer Bundesbehörden genutzt werden können, um die Analyse- und Prognosefähigkeit weiter zu erhöhen. Die Analysen werden die Basis für weitere Umsetzungsmaßnahmen der Sicherheitsstrategie bilden, wie z. B. der Ableitung des Bedarfs für weitere Schutzmaßnahmen (5.2).

<sup>9</sup> Siehe Fußnote 7

Innovative Sicherheitsprodukte und Sicherheitsdienstleistungen leisten einen wichtigen Beitrag zur Sicherheit in der Lieferkette. Neuen Risiken muss auch durch neue Sicherheitsverfahren und -technik begegnet werden. Forschung und Entwicklung unter frühzeitiger Einbindung der Endnutzer tragen dazu bei, praxistaugliche Lösungen zur Verbesserung der Gefahrenabwehr bereitzustellen. Im Mittelpunkt stehen Methoden, Dienstleistungen und Technologien, die den Schutz gewährleisten und gleichzeitig risikoorientiert und effizient sind. Über Projektförderungen der EU-Kommission, die Ressortforschung des BMVI und durch die beiden nationalen Forschungsprogramme zur zivilen Sicherheit der Bundesregierung wurden in der Vergangenheit bereits zahlreiche Projekte zum Schutz von Verkehrsinfrastrukturen und zur Sicherung der Warenketten ermöglicht.



#### Forschung und Entwicklung von neuen Methoden und Technologien:

Angesichts der steigenden Anforderungen an die Sicherheit in Güterverkehr und Logistik wird sich das BMVI auf nationaler und internationaler Ebene dafür einsetzen, dass auch in Zukunft Forschungs- und Fördermittel für dieses wichtige Themenfeld bereitgestellt werden.

Wir sehen darüber hinaus Verbesserungspotenzial beim Transfer von Forschungsergebnissen in die Praxis, vor allem auf europäischer Ebene. Auch der fortlaufende Überblick, welche Projekte wann gefördert und abgeschlossen worden sind, wird zunehmend anspruchsvoller. Dies kann die Identifizierung von künftigem Forschungsbedarf erschweren. Wir werden daher auf Maßnahmen hinwirken, die den Austausch und das Wissensmanagement über laufende Projekte erleichtern und der Auswertung und Überführung bereits abgeschlossener Projekte in die Praxis dienen.

Im Wege des unten beschriebenen Dialogs (siehe 5.5) werden wir zudem die Vernetzung von Forschung und Entwicklung mit den Anwendern aus der Transport- und Logistikwirtschaft vorantreiben. Denn die Praxistauglichkeit von Projektvorschlägen kann nur durch eine frühe Einbindung der Endnutzer sichergestellt werden. Bei künftigen internationalen Forschungsprogrammen werden wir dafür Sorge tragen, dass eine Themenausrichtung im deutschen Interesse sichergestellt bleibt, indem wir die Güterverkehrs- und Logistikwirtschaft bei der Identifizierung neuer Forschungsbedarfe eng einbinden.

Ergänzend wird geprüft, ob und inwieweit ein verstärktes Engagement bei Standardisierungs- und Zertifizierungsaktivitäten, z. B. über das Deutsche Institut für Normung, das Europäische Komitee für Normung oder die Internationale Organisation für Normung, notwendig ist.

## 5.4 Förderung eines branchenübergreifenden Verständnisses von Sicherheit

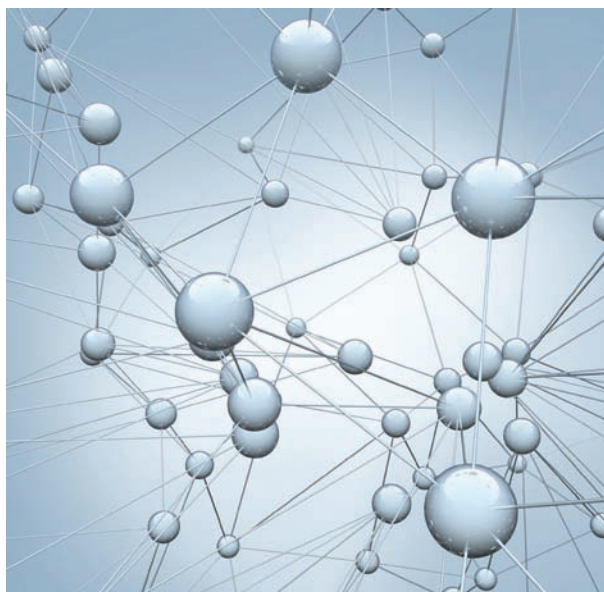
Die Sicherheit in der Güterverkehrs- und Logistikwirtschaft stützt sich auf eine Vielzahl von Programmen, Initiativen und Einzelmaßnahmen, die in der Regel voneinander isoliert in verschiedenen Rechtsbereichen geschaffen werden. Diese singuläre Betrachtungsweise liegt in den unterschiedlichen Anforderungen der einzelnen Verkehrsträger begründet und wird daher auch weiterhin ihre Berechtigung haben.

Jedoch haben physische, Cyber- und geographische Netzwerke und Abhängigkeiten nicht nur innerhalb des Sektors Transport und Verkehr, sondern auch zu anderen Infrastruktursektoren stark zugenommen. Deshalb ist zusätzlich ein übergreifendes Verständnis der Risiken entlang der Lieferketten wichtig, das den Anforderungen des intermodalen Transports mit seinen ineinander greifenden Prozessen und hohen Abhängigkeiten und Wechselbeziehungen gerecht wird. Denn in einem Ereignisfall kann sich eine Störung aufgrund der starken Verknüpfungen schnell auf mehrere Verkehrsbereiche auswirken. Zudem ist nicht auszuschließen, dass ohne eine übergreifende Betrachtung verwundbare Bereiche der Lieferkette, insbesondere an den Schnittstellen, nicht identifiziert werden. Es besteht auch die Gefahr, dass neue Sicherheitskonzepte Überschneidungen und Doppelungen mit existierenden Strategien in anderen Bereichen verursachen und so zu unnötigem Aufwand führen.

Für eine angemessene Verbesserung der Sicherheit des Güterverkehrs werden folglich sektorale Ansätze alleine nicht mehr ausreichend sein. Deshalb wird bei der Umsetzung dieser Strategie die Risikobetrachtung entlang der gesamten logistischen Kette im Vordergrund stehen. Eine ganzheitliche Sichtweise hilft bei der umfassenden Erkenntnis von Risikoursachen und bei der Entwicklung und Umsetzung von wirtschaftlichen Maßnahmen zur Reduzierung des Risikos.

### Förderung eines umfassenden Risikomanagements und Behandlung von Querschnittsthemen:

Bei der Umsetzung dieser Strategie erfolgt eine übergreifende Risikobewertung und -behandlung, die alle Verkehrsträger einbezieht und die vorhandenen Instrumente und Ansätze berücksichtigt. Risiken, die an anderen Punkten der Lieferkette eintreten, aber branchenübergreifende Auswirkungen haben können, sollten sowohl im betrieblichen Risikomanagement als auch im gemeinsamen Risiko- und Krisenmanagement von Staat und Wirtschaft ausreichend berücksichtigt werden. Es ist zudem zu prüfen, ob sich Handlungsbedarf ergibt, der aus der Abhängigkeit der Logistik von anderen kritischen Infrastruktursektoren, wie z. B. der Informationstechnik oder der Stromversorgung, resultiert. Auf diese Weise können Kaskadeneffekte frühzeitig erkannt und durch das Ergreifen präventiver Maßnahmen unter Berücksichtigung von Branchenspezifika und bestehenden Standards eingedämmt werden.



Die zunehmende Vernetzung der Verkehrsträger und hohe Anzahl an Akteuren, die steigende Komplexität und Interdependenz branchenspezifischer Entscheidungen machen in Zukunft eine stärkere Koordination der Sicherheitspolitik zwischen den Branchen erforderlich. Erst ein die Lieferkette als Ganzes betrachtendes Konzept bietet die Chance, eine Vorbereitung auch auf Risiken zu ermöglichen, die außerhalb der Verantwortung eines einzelnen Unternehmens liegen – beispielsweise in den Verantwortungsbereichen mehrerer Unternehmen als Teile einer Lieferkette oder in der Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft.

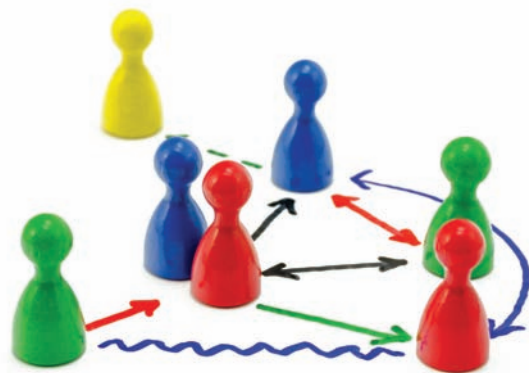
#### Verbesserte Koordinierung und Abstimmung:

Angesichts dessen sollte die Sicherheitsstrategie an den Status Quo anknüpfen und möglichst integrativ und umfassend sein. Das BMVI stellt sicher, dass im Sinne einer übergreifenden Sicherheitspolitik eine stärkere Koordinierung und Abstimmung bislang voneinander losgelöster Initiativen zum Schutz kritischer Infrastrukturen und der Sicherheit in der Lieferkette im Rahmen bestehender Kompetenzverteilungen erfolgt. Die Verzahnung themenrelevanter Programme ist ein wichtiges Element, um Doppelstrukturen zu vermeiden und in Krisenfällen reibungslose Abläufe bei eindeutigen Zuständigkeiten zu schaffen. Ein solcher Prozess sollte auch Verbindungen herstellen zu weiteren strategischen Handlungsfeldern, wie beispielsweise der IT-Sicherheit und der Sicherheit der Rohstoff- und Energieversorgung. Die Sicherheitsstrategie wird jedoch branchenspezifische Aktivitäten der Gefahrenabwehr einzelner Verkehrsträger nicht ersetzen. Sie baut vielmehr auf bestehenden Strukturen und Programmen auf und wird ergänzend hierzu dienen, die branchenübergreifende Zusammenarbeit der Akteure zu unterstützen, die Sicherheitspolitik zu koordinieren und übergreifende Herausforderungen in der Transportsicherheit zu berücksichtigen.

Im Geschäftsbereich des BMVI gibt es bereits vielfältige Kompetenzen und Informationen zu verschiedenen Aspekten der Transportsicherheit. Diese sind allerdings zu wenig im Sinne des umfassenden Themas des Schutzes kritischer Infrastrukturen und der verkehrsträgerübergreifenden Gefahrenabwehr vernetzt. Auch das Wissen der Geschäftsbereiche anderer Ressorts ist stärker zu integrieren und zu nutzen.

#### Vernetzung von Fachbehörden:

Das BMVI wird im Wege der Strategieumsetzung für eine stärkere Vernetzung der zuständigen Fach- und Aufsichtsbehörden zum Schutz kritischer Infrastrukturen im Transportsektor Sorge tragen. Die Aufgabe eines solchen Behördennetzwerkes wird vor allem sein, das BMVI bei der Ermittlung und Bewertung relevanter Risiken und Gefahren zu unterstützen sowie bei der Ermittlung des Bedarfs an zusätzlichen Maßnahmen in der Prävention und Reaktion zu beraten. Dafür sind die in den Behörden vorhandenen Informationen zu bündeln und aufzubereiten, Szenarien auszuarbeiten, entsprechende Analysen durchzuführen und ein Berichtswesen einzurichten. Die Verbindungen zu weiteren Bundesbehörden, wie zum Beispiel dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik oder dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, werden ausgebaut.





## 5.5 Vertrauensvolle Zusammenarbeit und strukturierter Dialog

Weder das staatliche Krisenmanagementsystem noch Infrastrukturbetreiber oder Logistikunternehmen sind in der Lage, die anspruchsvolle Aufgabe einer sich verändernden Bedrohungslage allein zu bewältigen. Angesichts der Vielfalt der Akteure und geteilter Verantwortlichkeiten kann eine Verbesserung der Transportsicherheit nur als gemeinsame Aufgabe staatlicher und unternehmerischer Vorsorge gelingen. Dies gilt im Vorfeld einer Bedrohung, wenn es darum geht, effektive Maßnahmen zur Gefahrenabwehr gemeinsam zu entwickeln und umzusetzen. Dies gilt aber insbesondere für den Ereignisfall, wenn es darauf ankommt, durch koordiniertes Handeln schnell und zielgerichtet reagieren zu können. Für die Entwicklung von effektiven und abgestimmten Maßnahmen zur Prävention und zur Reaktion sind daher eine enge Zusammenarbeit und ein koordiniertes Handeln zwischen staatlichen Stellen und der Güterverkehrs- und Logistikwirtschaft notwendig. Zur Sicherung der Kontinuität und des Vertrauens ist dieses Zusammenwirken institutionell angemessen einzubetten.

Viele der sicherheitsrelevanten Herausforderungen werden die staatlichen und privaten Akteure nur meistern können, wenn sie sich im Wege eines Dialogs auf strategischer Ebene über Interessen, Ziele, Mittel und verbleibende Restriktionen abstimmen. Die Analyse der bestehenden institutionellen Strukturen zeigt, dass in allen Verkehrsbereichen nationale und internationale Organisationen und Verbände existieren, die sich mit den Fragen der Gefahrenabwehr des jeweiligen Verkehrsträgers befassen. Verbesserungsbedarf besteht aber mit Blick auf einen darüber hinausgehenden Austausch zu übergreifenden sicherheitsrelevanten Fragestellungen – der also dem Vernetzungsgedanken Rechnung trägt. In Deutschland wurde beim BMVI der branchenübergreifende Arbeitskreis „Sicherheit in der Logistik“ eingerichtet, der die Umsetzung der Maßnahme 1 D des Aktionsplans Güterverkehr und Logistik begleitet hat und auf den diesbezüglich aufgebaut werden kann. Der Arbeitskreis besteht aus Expertinnen und Experten der Verbände der Güterverkehrs- und Logistikwirtschaft sowie benachbarter Wirtschaftszweige, der betroffenen Bundesressorts und nachgeordneten Behörden.

### Sicherheitspartnerschaftlicher Dialog über Arbeitskreise:

Die Fortsetzung und der Ausbau der bereits begonnenen Zusammenarbeit und des Dialogs zwischen staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren sind maßgebliche Zielsetzungen der Sicherheitsstrategie. Die bisherigen Konsultationen im Arbeitskreis „Sicherheit in der Logistik“ bilden eine geeignete Plattform, um eine dauerhafte Kooperation zu übergreifenden Sicherheitsfragen und -initiativen zu institutionalisieren. Der Arbeitskreis wird daher als Steuerungskreis für die Strategieumsetzung fortentwickelt, um die gemeinsame Planung, Diskussion und Steuerung aller übergreifenden Aktivitäten der Gefahrenabwehr zu stärken. Zugleich ist die Intensivierung der branchenübergreifenden Kooperation beabsichtigt, insbesondere in Form von themenspezifischen Arbeitsgruppen mit Expertinnen und Experten aus Behörden und den Branchen des Transportsektors. In diese Foren können Behörden sowie Unternehmen und Verbände der Privatwirtschaft ihre Einschätzungen und Erfahrungen bei der Analyse von Schwachstellen und Erarbeitung neuer bzw. Fortentwicklung bestehender Schutzkonzepte einbringen. Ein erstes Arbeitsfeld wird die IT-Sicherheit in den Branchen der Güterverkehrs- und der Logistikwirtschaft sein.

Das BMVI versteht sich im Zusammenhang mit der Sicherheitsstrategie als kooperativer Partner von Wirtschaft und Verbänden. Es setzt sich dafür ein, dass alle staatlichen und nicht-staatlichen Beteiligten ihre Verantwortung für die Sicherheit wahrnehmen und setzt hierbei auf ein kooperatives, partnerschaftliches und vertrauensvolles Zusammenwirken. Dabei erarbeitet das BMVI die näher zu behandelnden Themen, stellt Informationen bereit und achtet auf die Einhaltung der in den Leitlinien genannten Eckpunkte. Dialog und Kooperation dienen einer transparenten Zusammenarbeit, einvernehmlichen Ergebnisvereinbarung und zuverlässigen Ergebnisumsetzung. Für den Fall, dass die Einhaltung dieser gemeinsam entwickelten Maßnahmen nicht möglich ist oder neue Erkenntnisse zu schwerwiegenden Schwachstellen oder erheblichen Gefährdungen ein staatliches Handeln erfordern, behält sich das BMVI vor, mit regelnden Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit einzugreifen.

#### Bewährte Verfahrensweisen statt neuer Regulierung:

Das BMVI sieht in dem Austausch bewährter Verfahrensweisen ein Schlüsselement, um die Sicherheit entlang der Lieferkette nachhaltig zu verbessern. Wir plädieren grundsätzlich für nicht-regulative Ansätze beim Schutz kritischer Infrastrukturen und der verkehrsträgerübergreifenden Gefahrenabwehr. Wir werden daher – national wie international – Initiativen unterstützen, die Kooperationen und den Austausch bewährter Verfahrensweisen zwischen den Beteiligten in Politik und Wirtschaft fördern. Um von den Erfahrungen anderer Staaten lernen zu können, werden wir die internationale Landschaft nach den besten Ansätzen, Maßnahmen, Institutionen, Förder- und Anreizsystemen zur Erhöhung der Sicherheit des Gütertransports untersuchen und diese mit den nationalen Akteuren diskutieren. Umgekehrt werden wir unsere nationalen Ansätze zu ausgewählten Fragestellungen in die relevanten Organisationen und Gremien (siehe 5.7) einbringen.

Die Schaffung neuer, starrer Regulierungen ist dagegen nicht Ziel dieser Strategie.

Der vorhandene Rechtsrahmen, der bereits zu einem sehr hohen Sicherheitsniveau führt, stellt indes einen wichtigen Baustein für eine verbesserte Abwehr von Gefahren dar. An der Fortentwicklung dieses Rechtsrahmens wird sich das BMVI auch in Zukunft beteiligen und die in dieser Sicherheitsstrategie verankerten politischen Grundsätze in die Erarbeitungsprozesse einbringen und widerstrebbenden Ansätzen möglichst entgegenwirken. Ziel ist eine mit den Veränderungen schritthaltende und angemessene Regelsetzung, um Rechtsunsicherheit und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Unser wesentliches Bestreben ist es, die deutschen Ansätze zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit in europäischen und internationalen Initiativen zu verankern.

Gemeinsame Krisenmanagementübungen tragen dazu bei, in außergewöhnlichen Gefahren- und Schadenslagen eine optimale Zusammenarbeit der zuständigen Akteure zu gewährleisten. Übungen sind ein wichtiges Instrument, um die Wirksamkeit der Strukturen und vorhandenen Werkzeuge im Bereich des Krisenmanagements frühzeitig auf Validität, Handhabbarkeit und Effektivität zu überprüfen.

#### Nationale und internationale Übungen:

Das BMVI wird im Rahmen der nationalen Übungsreihe LÜKEX (Länderübergreifende Krisenmanagementübung) darauf hinwirken, mit ausgewählten Unternehmen und Betreibern kritischer Infrastrukturen aus der Güterverkehrs- und Logistikwirtschaft verkehrsbezogene Übungsszenarien zu entwickeln und diese anschließend im gemeinsamen Zusammenwirken zu beüben. Die Übungsreihe LÜKEX findet alle zwei Jahre statt, um die zur Krisenbewältigung aufgebauten Strukturen und Maßnahmen staatlicher und privater Partner weiterzuentwickeln. Die Teilnahme von Betreibern und Unternehmen ist freiwillig. Besonders in der Übung des Jahres 2015 werden wir einen Schwerpunkt auf Szenarien im Transportsektor legen. Die Analyse im Anschluss wird dazu genutzt, organisatorische Abläufe weiter zu optimieren, Kommunikationslücken zu schließen und Zuständigkeiten abzugrenzen. Darüber hinaus wird eine aktive Teilnahme an staatenübergreifenden Übungen angestrebt, beispielsweise auf Ebene der EU oder der NATO. Die wesentlichen Ziele werden dabei sein, Inkonsistenzen in den nationalen Notfallplänen oder Mängel in der Planung und Umsetzung von Notfallmaßnahmen mit Blick auf internationale Lagen aufzudecken und reibungslose Abläufe in einem Ereignisfall zu trainieren.

Ressortintern wird das BMVI an der Praxis festhalten, regelmäßig Krisenmanagement- und Kommunikationsübungen mit den relevanten Geschäftsbehörden durchzuführen.

## 5.6 Bewusstsein und Wissen der Akteure verbessern

Die sich verändernden Risiken und deren zunehmende Komplexität stellen staatliche, privatwirtschaftliche und internationale Organisationen vor immer größere Herausforderungen bei der transportbezogenen Gefahrenabwehr. In einem sich wandelnden und beschleunigten Marktumfeld muss sich das Risiko- und Krisenmanagement ebenso dynamisch und flexibel entwickeln. Die größte Herausforderung lautet, Risiken frühzeitig zu antizipieren und zur richtigen Zeit Gegenstrategien zu entwickeln. Die Grundbedingungen zur Bewältigung dieser gemeinsamen Aufgabe sind:

- ein ausreichendes Wissen über Risiken, Abhängigkeiten, kritische Einrichtungen und Prozesse sowie mögliche Auswirkungen von signifikanten Störungen,
- Betrachtungen der im Fall eines Schadenseintritts zu erwartenden Kosten sowie der Kosten möglicher Sicherheitsmaßnahmen zur Vermeidung oder Abmilderung des Risikoeintritts,
- die Verfügbarkeit von Informationen mit hoher Qualität durch einen kontinuierlichen, systematischen und wechselseitigen Informationsaustausch zwischen den beteiligten Akteuren unter Berücksichtigung der Sensibilität bestimmter Informationen,
- ein auf dieses Wissen aufbauendes Problembewusstsein als Grundlage politischer Entscheidungen.



Es bestehen jedoch noch Informationsdefizite und somit noch keine Übereinstimmung z. B. zu folgenden Fragen: Wo befinden sich die kritischen Bereiche in internationalen Lieferketten? Welches sind die wichtigsten Bedrohungen und auf welche Punkte zielen sie? Welche Folgen hätte der Eintritt einer signifikanten Störung, auch unter Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen und internationalen Aspekte?

#### Analyse der Kritikalität in den Branchen der Güterverkehrs- und Logistikwirtschaft:

Im Zuge der Strategieumsetzung wird das BMVI in einem transparenten Prozess verkehrsträgerübergreifend die Kritikalität in den Branchen Luftfahrt, Seeschifffahrt, Binnenschifffahrt, Schienenverkehr, Straßenverkehr und Logistik bewerten. Bei dieser Analyse gilt es, für eine abgestufte Risikobehandlung zu unterscheiden zwischen Infrastrukturen, deren Ausfall zu schwerwiegenden Einschränkungen der Logistikprozesse und entsprechenden wirtschaftlichen Auswirkungen für einzelne Verkehrsträger und Wirtschaftsbeteiligte führen sowie Infrastrukturen, deren Ausfall aufgrund fehlender Redundanz oder Substituierbarkeit nationale oder staatenübergreifende Krisenfälle auslösen kann. Orientierung bieten die in Kapitel 2 genannte Definition, die Sektoren- und Brancheneinteilung des Bundes sowie eine im Zuge der Strategieentwicklung bereits erfolgte erste Eingrenzung von Logistikkomponenten im internationalen Güterverkehr mit potenzieller Kritikalität für die Bundesrepublik Deutschland. Ermittlungsgrundlage waren dabei in erster Linie mengenorientierte Kriterien. Eine hohe fließende Tonnage lässt direkt oder mittelbar schließen auf:

- große Logistikknoten, die zur Transportabwicklung genutzt werden,
- ein hohes Schadenspotenzial, das direkt oder indirekt, monetär, aber auch personell im Schadensfall zu erwarten ist,

- geringe Substitutionsmöglichkeiten bei Ausfall der Systemkomponente,
- eine hohe Bedeutung für den Außenhandel,
- einen hohen Bekanntheitsgrad (als potenzielles Angriffsziel).

Diese kritischen Bereiche mit einer wesentlichen Funktion im System des Gütertransports bzw. herausgehobenen Bedeutung für die Güterversorgung sind in der weiteren Bearbeitung besonders zu berücksichtigen. Der Verknüpfung mit weiteren Aktivitäten, die Bezug auf ausgewiesene kritische Infrastrukturen im Sektor „Transport und Verkehr“ nehmen, wie z. B. Anforderungen an die Sicherheit der verwendeten informationstechnischen Systeme, wird Rechnung getragen. Wissenschaft, Behörden und Branchenvertreter werden in den Prozess eng eingebunden.

#### Untersuchungen zum Ausfall einzelner kritischer Infrastrukturen:

Im Wege der weiteren Umsetzung wird das BMVI vertiefte Erkenntnisse über die Resilienz der Güterverkehrs- und Logistikbranchen hinsichtlich eines Ausfalls der kritischen Infrastrukturen gewinnen, die wesentliche Funktionen und Dienstleistungen im System des Gütertransports erbringen. Über spezifische Ausfallanalysen, in die Unternehmen und Verbände der Transportwirtschaft einbezogen werden, soll die Kenntnis der in ausgewählten Szenarien<sup>10</sup> zu erwartenden Folgen und volkswirtschaftlichen Kosten verbessert werden. Auf diese Weise werden wir mögliche Handlungsbedarfe identifizieren und dieses Wissen in die Entwicklung von Notfallplänen und weiteren Maßnahmen zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit (5.2) einfließen lassen.

<sup>10</sup> Siehe Fußnote 7



Des Weiteren ist die Analyse- und Prognosefähigkeit des BMVI mit Blick auf mögliche Konsequenzen eines eingetretenen Schadensereignisses zu erhöhen. Bei einem Ausfall oder einer langanhaltenden, weitreichenden Beeinträchtigung einzelner Verkehrsträger ist es von großer Wichtigkeit, schnell und verlässlich Abschätzungen darüber durchführen zu können, welche Transportbranchen und Lieferketten mit welcher Intensität von einer Schadenslage betroffen sind.

Ein vertrauensvoller Informationsaustausch im Vorfeld einer Bedrohung dient der kontinuierlichen Verbesserung der Gefahrenabwehr. Auf seiner Basis können frühzeitig zielgerichtete Maßnahmen zur Prävention und Reaktion entwickelt werden, vor allem mit Blick auf sich ändernde Risiken. Er führt zu einer höheren Akzeptanz getroffener Entscheidungen und sichert ein gemeinsames Verständnis bei den Beteiligten. Der Informationsaustausch sollte zwischen allen relevanten staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren erfolgen.

#### Entscheidungsunterstützungssystem Verkehr:

Im Auftrag des BMVI entwickelt das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung ein Informationssystem zur ersten Abschätzung der Auswirkungen einer großflächigen Schadenslage. Im Rahmen der Maßnahme ist geplant, ein Modul zu erstellen, welches für sämtliche Verkehrsträger die Verkehrsströme anzeigt und besonders schützenswerte Güterströme ausweist. Hierzu werden die amtlichen Verkehrsleistungsstatistiken mit der aktuellen Verkehrsumlegung aus der Bundesverkehrswegeplanung verknüpft, um eine räumlich differenzierte Abbildung relevanter Güterverkehre zu erhalten. Das Produkt kann im Ereignisfall Informationen liefern, welche Wirtschaftszweige und damit verbundene Transportströme mit welcher Intensität von einem Infrastrukturausfall betroffen sind, um frühzeitig zielgerichtete Maßnahmen einleiten zu können.

#### Informationsaustausch zwischen öffentlichen und privaten Akteuren:

Die Verfügbarkeit möglichst aktueller und genauer Informationen zu Risiken, Gefahren, Schwachstellen und Verwundbarkeiten ist ein Kernelement eines erfolgreichen und stetigen Risikomanagements. Das BMVI wird gemeinsam mit den Verbänden prüfen, welche Informationsquellen zum einen von Betreibern und Unternehmen für ihr Risikomanagement genutzt werden und zum anderen, welche Erkenntnisse bzw. Informationen zu erkannten Schwachstellen oder Gefährdungen seitens der Transportwirtschaft an staatliche Stellen bereitgestellt werden bzw. zu melden sind. Falls Defizite ermittelt werden, soll diskutiert werden, ob und wie der wechselseitige Informationsaustausch zwischen den Beteiligten über einen kooperativen Ansatz unter Beachtung des Datenschutzes und der besonderen Anforderungen im Umgang mit schutzwürdigen Informationen optimiert werden kann.



## 5.7 Fortsetzung und Ausbau der internationalen Zusammenarbeit

In Zeiten zunehmender internationaler Interdependenz und fortschreitender Globalisierung deckt sich der Raum, in dem sicherheitsrelevante Probleme entstehen, nicht mehr mit dem Raum, auf den sich nationale Kompetenzen zur Problemlösung erstrecken: Naturereignisse wirken weltweit auf Handelswege und Verkehrsinfrastrukturen. Terroristische Akteure und Organisationen agieren über Staatsgrenzen hinweg. Ebenso ist die Logistik ein internationales Geschäft; die Unternehmen stehen in einem weltweiten Wettbewerb. Die Sicherheit von Güterverkehr und Logistik ist folglich ein globales Problem, das auch staatenübergreifende Lösungen erfordert. Die internationale Zusammenarbeit liegt deshalb im besonderen Interesse Deutschlands.

Ein Engagement für eine verbesserte Gefahrenabwehr ist daher auf allen Ebenen wichtig, wie zum Beispiel in den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, im Rahmen der führenden Industrienationen, der Europäischen Union, der NATO sowie durch bi- und multilaterale Zusammenarbeit mit Drittstaaten. Dabei wird sich Deutschland für die Etablierung einer adäquaten Notfallvorsorge einsetzen und seine Ziele und Vorstellungen auf Grundlage dieser Strategie positionieren. Wo zur Schaffung von Rechtssicherheit oder Verhinderung von Wettbewerbsverzerrung verbindliche Regelungen für die Sicherheit grenzüberschreitender Verkehre erforderlich sind, sollten sie durch die internationale Staatengemeinschaft erarbeitet werden. Über Landesgrenzen hinweg abgestimmte Sicherheitsprogramme und international gültige Standards stärken die Sicherheit in der globalen Transportkette.



### Internationale Zusammenarbeit:

Das BMVI wird die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Schutzes kritischer Infrastrukturen und der verkehrsträgerübergreifenden Gefahrenabwehr unter Beachtung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland fortsetzen und weiter ausbauen. Wir werden auch in Zukunft aktiv in Partnerschaft mit anderen Nationen an der Diskussion und Erarbeitung von internationalen Standards und Empfehlungen zur Verbesserung der Gefahrenabwehr mitarbeiten. Wir unterstützen Bemühungen und Maßnahmen, die geeignet und angemessen sind, die Sicherheit vor allem grenzüberschreitender Verkehre zu verbessern.

Dem Ausbau bestehender und der Förderung neuer bilateraler und multilateraler Kooperationen zum Austausch von Informationen und bewährter Verfahrensweisen kommt eine zentrale Rolle zu. Hierfür eignen sich u.a. die Arbeitstreffen der EU-Kommission im Rahmen des Europäischen Programms für den Schutz kritischer Infrastrukturen (EPSKI), die in diesem Zusammenhang initiierte Kooperation mit den USA und Kanada oder die EU-Expertengruppe zur Gefahrenabwehr im Landverkehr (LANDSEC). Zudem wird sich das BMVI in der Internationalen Arbeitsgruppe für die Gefahrenabwehr im Landverkehr (IWGLTS) dafür einsetzen, eine neue Unterarbeitsgruppe zur Sicherheit im Güterverkehr einzurichten. Themenschwerpunkte dieser Gruppe könnten sein: Koordinierte Maßnahmen im Fall eines Verkehrsträgerausfalls, Schutz von stark frequentierten Strecken, Methoden des Informationsaustauschs und Konzepte für Sicherheitskooperationen zwischen Staat und Wirtschaft.

#### Überprüfung und Aktualisierung bilateraler Abkommen:

Die Bundesrepublik Deutschland hat mit mehreren Staaten bilaterale Vereinbarungen zur Erleichterung ziviler, lebenswichtiger, grenzüberschreitender Verkehre in Krisenfällen abgeschlossen. Das BMVI wird nach Abschluss der Maßnahmen zur Ermittlung kritischer Infrastrukturen (5.6) und der Durchführung erster Risikoanalysen (5.3) die bilateralen Vereinbarungen auf Aktualisierungsbedarf überprüfen. Dies gilt in erster Linie für die Aktualisierung bzw. Ergänzung des Netzwerks von Ansprechstellen in Behörden sowie aktualisierte Notfallpläne und Kontaktlisten.



Im internationalen Kontext ist auch die gegenseitige Anerkennung von Sicherheitsprogrammen und Regelungen zur Gefahrenabwehr bedeutsam, insbesondere der Initiativen zwischen Handelspartnern. Hier wurde zuletzt zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika die gegenseitige Anerkennung des europäischen Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (AEO) und des US-Programms C-TPAT (Custom Trade Partnership Against Terrorism) erreicht. Die USA erkennen darüber hinaus das europäische Konzept der Sicherer Lieferkette im Bereich der Luftfracht an. Gerade im transatlantischen Verkehr besteht aus unserer Sicht weiteres Potenzial für eine Abstimmung und Harmonisierung, z. B. angesichts der US-amerikanischen Forderungen nach einem hundertprozentigen Scanning von Containern mit dem Ziel USA.

Transporte mit einem geringen Risiko sollten ungehindert und schnell abgewickelt werden können, sofern nicht bereits internationale Regelungen gelten, wie in der Luftfracht.

#### Gegenseitige Anerkennung von Sicherheitsprogrammen:

Die internationale Harmonisierung von Sicherheitsanforderungen und gegenseitige Anerkennung von Sicherheitsprogrammen sind wichtige Anliegen des BMVI zur Stärkung der Sicherheit und Effizienz des globalen Warentransports. Sie tragen nicht nur zu einem hohen Sicherheitsniveau grenzüberschreitender Verkehre bei, sondern helfen zugleich, die Sicherheitsanforderungen besser untereinander zu koordinieren und dadurch Belastungen für die Wirtschaft zu verringern. Wir werden uns auch künftig auf europäischer und internationaler Ebene dafür einsetzen, bei der Erarbeitung von Sicherheitsstandards möglichst abgestimmt vorzugehen und zwischen den Handelspartnern gegenseitige Anerkennungen der gewählten Ansätze zu erreichen.

#### Neue US-Strategie zur sicheren globalen Lieferkette:

Das BMVI wird den von der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika im Zuge ihrer Strategie zur sicheren globalen Lieferkette angestoßenen Konsultationsprozess aufgreifen und dazu nutzen, um für die in Deutschland gewählten Lösungsansätze gegenüber unseren Partnern in den USA zu werben. Dies gilt insbesondere mit Blick auf ein mehrschichtiges, risikoorientiertes Vorgehen bei der verkehrsträgerübergreifenden Gefahrenabwehr. Die mit der neuen Strategie der US-Regierung angestrebte verstärkte internationale Abstimmung mit den Handelspartnerstaaten und den Beteiligten der Lieferkette wird befürwortet.

# 6. Ausblick



Die Verbesserung der Sicherheit in Güterverkehr und Logistik ist eine Daueraufgabe von Staat und Wirtschaft, die über eine Legislaturperiode hinaus reicht. Deshalb stellt die Sicherheitsstrategie für die Güterverkehrs- und Logistikwirtschaft kein statisches Instrument dar, sondern ist Ausgangspunkt eines fortlaufenden Prozesses, in dessen Verlauf eine Vielzahl konkreter Schritte angestoßen wird.

Alle im Zusammenhang mit der Strategie ergriffenen Maßnahmen werden durch das Referat DG 25 des BMVI koordiniert. Das Referat übt neben anderen Fachaufgaben die Fachaufsicht über die Bundesverwaltung für Verkehr in den Bereichen Zivile Notfallvorsorge und Krisenmanagement aus.

Durch die zentrale Steuerung soll sichergestellt werden, dass

- die Konformität mit den Teilstrategien der einzelnen Verkehrsträger gewährleistet ist,
- alle Prozesse und Instrumente der Umsetzung zentral koordiniert werden,

- eine logische Folge in der Abarbeitung der Maßnahmen sichergestellt ist und Doppelungen vermieden werden,
- die in den Leitlinien dokumentierten Eckpunkte Beachtung finden,
- die Strategie umgesetzt wird und ihre Ziele in einem angemessenen Zeitraum erreicht werden sowie
- eine Weiterentwicklung der Strategie möglich ist.

Kommentierungen und Anregungen zur vorliegenden Sicherheitsstrategie für die Güterverkehrs- und Logistikwirtschaft sind jederzeit und ausdrücklich erwünscht.

Bitte nutzen Sie dazu die folgende Adresse:

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur  
Referat DG 25  
Robert-Schuman-Platz 1  
53175 Bonn  
[Ref-DG25@bmvi.bund.de](mailto:Ref-DG25@bmvi.bund.de)

## **Impressum**

### **Herausgeber**

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur  
Invalidenstraße 44  
10115 Berlin

### **Stand**

Oktober 2014

### **Gestaltung | Druck**

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur  
Referat Z 32, Druckvorstufe | Hausdruckerei

### **Bildnachweis**

sharply\_done – iStockphoto (Titel Bild 1), H-J Paulsen – Fotolia (Titel Bild 2), Deutsche Bahn AG (Titel Bild 3), Kenneth Sponsler – Fotolia (Titel Bild 4), 2013 Tobias Koch (S. 2), Marco 2811 – Fotolia (S. 4), Victoria – Fotolia (S. 5), Michael Tieck – Fotolia (S. 6), Otto Durst – Fotolia (S. 9), Gajus – Fotolia (S. 10), Matthias Krüttgen – Fotolia (S. 11), everythingpossible – Fotolia (S. 14), ag visuell – Fotolia (S. 15), djama – Fotolia (S. 16), Stefan Rajewski – Fotolia (S. 19), fotohansi – Fotolia (S. 21), Sven Hoppe – Fotolia (S. 22), Günter Menzl – Fotolia (S. 23), Coloures-pic – Fotolia (S. 24)

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung.  
Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

